

AI PIU' PRESTO LA LEGGE DI PRINCIPI PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Documento approvato dal CDN a Genova, 24 giugno 2006

L'Istituto Nazionale di Urbanistica si rivolge al nuovo Governo del Paese e a tutti i Parlamentari eletti nella XV Legislatura, perché affrontino e approvino con rapidità la "legge per il governo del territorio". Una legge sollecitata dall'INU sin dal 1995 (*La riforma urbanistica: i principi e le regole*), che non è stata approvata nelle due ultime Legislature. La "nuova legge urbanistica nazionale", a cui le leggi regionali si sarebbero poi dovute uniformare sviluppandone i contenuti, è divenuta secondo il nuovo ordinamento costituzionale una legge relativa ai soli "principi fondamentali" del governo del territorio. Principi in base ai quali le Regioni potranno rafforzare e costruire, in piena autonomia e responsabilità, le proprie indispensabili leggi regionali. Oggi, ai sensi della Costituzione, serve dunque una "legge di principi", necessariamente concisa, ma che incida profondamente nella pianificazione e nella gestione della città e del territorio, capace di superare l'ormai obsoleta legge del 1942, offrendo alla responsabilità legislativa regionale quel supporto giuridico e politico generale che appare indispensabile. Attuando così, da un lato, il modello di responsabilità concorrente fra Stato e Regioni, coerente con il Titolo V della Costituzione e confermando, dall'altro lato, l'importante passaggio concettuale da "urbanistica" a "governo del territorio", inteso come l'insieme delle attività relative alla conservazione, alla trasformazione, allo sviluppo e agli usi del territorio e quindi alla necessità di una efficace cooperazione tra i diversi enti e soggetti a vario titolo competenti, non solo nella pianificazione propriamente detta, ma anche nelle politiche, programmazioni e pianificazioni specialistiche e settoriali appartenenti a materie differenziate, che siano esclusive o concorrenti (la tutela, valorizzazione e valutazione dell'ambiente e del paesaggio, la difesa e sicurezza del territorio, i trasporti e le infrastrutture, lo sviluppo locale, etc.) e, soprattutto, in tutti i processi decisionali che incidono separatamente sul territorio e che troppo spesso sfuggono alla pianificazione impedendo il governo integrato del territorio stesso.

Oltre ad una definizione del profilo e dei contenuti generali del governo del territorio, la legge deve dunque indicarne i principi fondamentali e le relative sostanziali declinazioni operative: i principi di *sussidiarietà*, *adeguatezza*, *autonomia* e *copianificazione*, necessari per la definizione di efficaci sistemi di pianificazione e di adeguati processi di formazione e valutazione degli strumenti; il principio di *equità* con la definizione di strumenti generali *strutturali*, vale a dire non prescrittivi, non vincolistici (se non per i vincoli ricognitivi per i quali va confermata la atemporalità e la non indennizzabilità) e non conformativi dei diritti proprietari, e di strumenti *operativi* prescrittivi e conformativi, basati, in via ordinaria, su modalità attuative perequative, e solo in via eccezionale, su modalità espropriative; il principio di *sostenibilità* a cui riferire ogni processo di trasformazione territoriale, con la limitazione del consumo di suolo extraurbano non accompagnato da adeguate misure di compensazione ecologica, la subordinazione delle trasformazioni ad una adeguata mobilità di massa e la limitazione del traffico automobilistico individuale, la diffusione della compensazione ambientale come strumento fondamentale della gestione territoriale; il principio della *partecipazione* per garantire la massima trasparenza e democrazia nella formazione delle decisioni.

La "legge di principi" ha così, fra gli altri, il particolare compito di affrontare e risolvere in termini convincenti l'ormai insostenibile crisi del governo del territorio, oggi affidato ad un insieme di leggi e di strumenti obsoleti che non ne garantiscono la necessaria efficacia. Una legge che assicuri con grande nettezza il primato pubblico nella concezione, nella responsabilità e nelle scelte della pianificazione, ma che coinvolga anche il privato nello sviluppo operativo, nella progettualità e nella gestione; eliminando per quanto possibile le rendite immobiliari finanziarie, ma riconoscendo i profitti imprenditoriali concorrenziali, risolti nella pubblica evidenza degli atti.

La "legge di principi" deve inoltre creare le condizioni per un sistema di governo del territorio che sia di indispensabile supporto alle politiche ecologiche, ambientali, dei beni culturali e del paesaggio, agli indirizzi economici e sociali, senza volere sostituirsi a quelle politiche e a quegli indirizzi. Restando quindi strettamente ancorata alle finalità e ai metodi propri della pianificazione, di cui determina i principi e le regole generali, rinviando ad appositi provvedimenti la programmazione e l'indirizzo di specifiche politiche settoriali o contingenti.

I principi della legge devono affidarsi per il loro sviluppo e la necessaria declinazione operativa al sistema delle istituzioni esistenti - elettive e non - e previste dalla Costituzione, che a tutti i livelli saranno impegnate alla cooperazione interistituzionale ed alla copianificazione; collaborando alla formazione e alla condivisione delle decisioni e restandone poi tutte vincolate. A livello del governo europeo e nazionale, per le strategie, gli indirizzi e le politiche dell'ambiente, dei beni culturali, delle infrastrutture e degli insediamenti. A livello regionale, per la legislazione di competenza, le strategie di sviluppo, gli indirizzi di assetto territoriale e la pianificazione relativa e per gli accordi con il governo nazionale e con le altre Regioni. A livello provinciale e metropolitano, per la pianificazione territoriale di coordinamento, capace di coordinare ed indirizzare la pianificazione di livello intercomunale e comunale. E', infine, il Comune che, anche in associazione con i Comuni contermini (scelta da sostenere e sviluppare con la stessa legge), va inteso quale soggetto primario delle funzioni di governo del territorio e in particolare della pianificazione urbanistica.

Va evidenziata l'importanza del governo del territorio di area vasta, affidato alle Province, in un quadro strategico e programmatico regionale; un ruolo di coordinamento per affrontare la sempre più alta dispersione territoriale e l'insostenibilità energetico-ambientale, e perseguire la coerenza della pianificazione intercomunale e comunale. Un livello di governo e una pianificazione che sarà anche la sede per la verifica disaggregata delle grandi scelte infrastrutturali e ambientali, regionali e nazionali e per la loro condivisione con il governo e la pianificazione locali, in ossequio ai comuni principi di sussidiarietà differenziazione, adeguatezza e copianificazione.

La pianificazione urbanistica comunale deve, invece, poter contare su principi che risolvano la contraddizione giuridica relativa agli usi pubblici e privati del territorio, ancora presente nel nostro ordinamento, secondo la quale, con la legislazione urbanistica nazionale attualmente in vigore, gli usi pubblici previsti dalla pianificazione urbanistica sono di acquisizione onerosa, di fatto insostenibile per la collettività, valgono solo per 5 anni e sono difficilmente e comunque costosamente reiterabili; mentre gli usi privati sono attribuiti dal Comune senza contropartita alcuna da parte della proprietà (salvo la controversa applicabilità dell'ICI sulle previsioni di piano) e valgono a tempo indeterminato. Ciò produce una contraddizione, etica e di merito, ingiustificabile fra i diritti di cittadinanza e la proprietà immobiliare, ma anche fra le diverse proprietà immobiliari; e insieme creano una situazione di grave disagio per la collettività, che non ha i mezzi per affrontare i costi da pagare alla rendita per acquisire le aree di uso pubblico e per realizzare le opere previste dalla pianificazione urbanistica.

A questa condizione che manca di etica e di efficienza, si aggiunge un'altra condizione negativa connaturata al vecchio modello urbanistico regolativo ancora in vigore: quella che, avendo il piano generale valenza prescrittiva, da un lato genera rendite di attesa a carico della collettività e degli imprenditori e dall'altro obbliga i Comuni a continue varianti per affrontare le mutazioni della realtà. Rendendo così il piano strumento organico alla speculazione immobiliare e trasformando la sua gestione in una sequela di varianti, che toglie autorevolezza al governo del territorio e confonde le operazioni patologiche con quelle fisiologiche. La mancanza di flessibilità e di efficacia temporale della pianificazione urbanistica italiana è, del resto, in palese contrasto con la tradizione del *masterplan* della moderna urbanistica europea.

La "legge di principi" può invece risolvere oggi le contraddizioni denunciate, con una organizzazione della pianificazione urbanistica completamente diversa da quella vigente.

Attribuendo, infatti, al piano generale, ormai indicato da molte leggi regionali come *Piano Strutturale Comunale*, valenza programmatica (cioè non prescrittiva e vincolistica e non conformativa) si eliminano in buona parte, per legge, le rendite di attesa e si conferisce al piano la flessibilità necessaria ad eliminare anche le continue varianti. Ad evitare la precarietà della pianificazione programmatica, sarà necessario che *il Piano Strutturale Comunale* fissi esplicitamente indirizzi, obiettivi e prestazioni, parametri qualitativi e condizioni di comportamento, per i successivi *Piani Operativi Comunali* di breve periodo (di massima i 5 anni del cosiddetto "piano del Sindaco", che corrispondono anche al termine di validità dei vincoli urbanistici). Il Piano Operativo sarà, infatti, quello prescrittivo e conformativo, usato per selezionare fra le potenzialità del Piano Strutturale Comunale, in forma concorsuale trasparente, le proposte e le progettualità degli imprenditori che si impegnano a realizzare in 5 anni i propri diritti edificatori. Lo sdoppiamento del piano comunale in una componente strutturale, che definisce l'assetto del territorio ma che non conforma la proprietà e in una componente operativa prescrittiva e conformativa della proprietà, rappresenta quindi la chiave di volta per risolvere la principale contraddizione dell'urbanistica italiana, quella della disparità di trattamento tra soggetti che presentano identiche condizioni e che ha determinato l'incostituzionalità di alcuni parti essenziali del vigente ordinamento, mettendo in crisi irreversibile la vecchia strumentazione regolativa.

La "legge di principi" dovrà comunque risolvere anche le altre contraddizioni dell'attuale crisi dell'urbanistica, attribuendo, attraverso il *Piano Operativo*, a tutti gli ambiti di trasformazione che investano aree edificate da riutilizzare o aree inedificate da usare per la prima volta (comprese quelle con vincoli decaduti), in misura perequata, usi pubblici e privati da accorpate *pro quota* fra tutte le proprietà in questione. Le aree sulle quali saranno concentrati gli usi insediativi (residenza, industria, terziario) resteranno di proprietà privata, mentre quelle per usi pubblici saranno cedute al Comune gratuitamente, in cambio dei diritti edificatori attribuiti dal piano alla proprietà; con la possibilità per il Comune di attribuire alle aree acquisite l'edificabilità necessaria per usi pubblici e sociali. La rendita di attesa, l'attuale principale forma di rendita fondiaria urbana, viene così attribuita alle poche aree private incluse nel *Piano Operativo Comunale* quinquennale, ma viene anche redistribuita con la cessione gratuita di aree e diritti edificatori e ridotta dal confronto concorrenziale trasparente che deve essere applicata nel processo attuativo. Dunque, il tradizionale meccanismo espropriativo viene sostituito dalla compensazione perequativa e resterà solo per gli immobili da acquisire per il loro valore storico o naturale e per le aree necessarie alla realizzazione delle infrastrutture, oltre che per i casi nei quali l'inerzia degli operatori renda impossibile l'attuazione delle previsioni urbanistiche.

L'Istituto Nazionale di Urbanistica ritiene, infine, che la "legge per il governo del territorio" debba affrontare il tema della fiscalità urbanistica, sia pur inquadrato nei provvedimenti fiscali più generali per il Paese. L'INU tuttavia vuole ricordare e sottolineare la grave anomalia che fino ad oggi ha contraddistinto la finanza comunale in grande prevalenza fondata sul gettito dell'imposta comunale sugli immobili, mettendo in tal modo i Comuni in una posizione di oggettivo conflitto di interessi: fra le imperiose necessità delle entrate fiscali e di quelle derivanti dagli oneri e la validità di scelte urbanistiche che, a volte, possono invece scongiurare la crescita edilizia ed il consumo di territorio. La legge dovrà dunque considerare sia la fiscalità connessa o derivata dall'intervento di trasformazione urbanistica ed edilizia (le imposte sulle aree fabbricabili che per l'INU debbono essere quelle inserite nel piano operativo, gli oneri di urbanizzazione, il contributo sul costo di costruzione, la tassazione e imposte sui trasferimenti di edificabilità in attuazione del modello perequativo-compensativo, ecc.) sia la fiscalità relativa alla città esistente, in termini maggiormente "di scopo", vale a dire i contributi connessi ai vantaggi derivanti dalla realizzazione di opere pubbliche di riqualificazione della stessa e di sostegno di tutte le politiche che hanno ricadute positive sulla città e sul territorio (incentivi, disincentivi, compensazioni), non dimenticando, per questo ultimo aspetto, le necessarie forme di compensazione fiscale intercomunale.